

**RAJATARKASTUSPROSESSI IMATRAN RAJANYLITYSPAIKALLA –
KAISTATARKASTUKSEN KEHITYSKOhteet**

Kandidaatin tutkielma

Kadetti
Aleksi Pääkkö

99. Kadettikurssi
Rajavartio-opintosuunta

Maaliskuu 2015

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja
99. Kadettikurssi	Rajavartio-opintosuunta
Tekijä	
Kadetti Aleks Pääkkö	
Tutkielman nimi	
RAJATARKASTUSPROSESSI IMATRAN RAJANYLITYSPAIKALLA – KAISTA-TARKASTUKSEN KEHITYSKOhteet	
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka
Taktiikka	Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Maaliskuu 2015	Tekstisivuja 26 Liitesivuja 3
TIIVISTELMÄ	
<p>Kaistatarkastusmalli otettiin käyttöön Imatralla vuoden 2013 lopussa ja vuoden 2014 aikana se on otettu käyttöön Nuijamaalla ja 2015 alussa Vaalimaalla. Kaistatarkastusmallilla, jossa henkilöautolla liikkuville asiakkaille rajatarkastus suoritetaan ajoneuvossa, vastattiin jatkuvasti kasvaneeseen rajanylitysluonteen ja siitä aiheutuneisiin jonoihin Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoilla. Tutkielma on rajattu saapuvan liikenteen I- ja II-linjaan sekä ajallisesti vuoteen 2014. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kehityskohteita kaistatarkastusmallista Imatran rajanylityspaikalla.</p> <p>Päätutkimuskysymyksenä on: Mitä kehitystarpeita kaistatarkastusmallissa on?</p> <p>Päätutkimukseen luodaan teoriapohja kahden alakysymyksen kautta, jotka ovat:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Millainen on nykyinen rajatarkastusmalli Imatran maantierajanylityspaikalla?2. Mitkä ovat merkittävimmät lain tuomat velvoitteet ja oikeudet kaistatarkastuksen I- ja II-linjalle? <p>Tutkielmassa on käytetty laadullista tutkimustapaa. Pää- ja alatutkimuskysymyksiin haetaan vastauksia aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä, jossa pääasiallisena aineistona toimivat haastattelut, havainnointi ja Rajavartiolaitoksen asiakirjat. Tärkein data tutkielman kannalta saatiin teemahaastatteluista, joita suoritettiin viisi (5) kappaletta syksyn 2014 aikana. Käytetyt teemat olivat prosessit, henkilöstö ja infrastruktuuri. Kehityskohteet muodostettiin analysoimalla haastatteluiden litteroidut tulokset ja keräämällä yhteneväisyyksiä haastateltavien kommentaareista.</p> <p>Tutkimuksessa havaittiin, että kaistatarkastusmallissa on kehitettävää jokaisessa käytetyssä teemassa. Prosessien osalta suurimmat kehitystarpeet olivat huono näkyvyys ajoneuvojen sisälle, asiakkaan haastattelemisen vaikeus tai puuttuminen sekä ajoneuvon siirtämisen kynnyksen korkeus II-linjaan. Henkilöstön osalta kehitystarpeena ovat henkilöstön riittämättömyys I- ja II-linjassa ruuhka-aikoina. Infrastruktuurin osalta kehitettävää on työergonomiassa, hiljaisten aikojen epätasaisessa liikenteen jakautumisessa sekä rajatarkastajien henkilökohtaisissa leimasimissa. Yksi merkittävimpiä havaintoja on, että kaistatarkastusmallissa ei Schengenin rajasäännösten mukainen henkilön puhuttaminen toteudu jokaisen ajoneuvon kohdalla, sillä perusteellisen tarkastuksen vaatima asiakkaan puhuttaminen jää monesti vajaaksi tai puuttumaan kokonaan.</p>	
AVAINSANAT	
I-linja, II-linja, kaistatarkastusmalli, rajatarkastus, rajatarkastaja,	

RAJATARKASTUSPROSESSI IMATRAN RAJANYLITYSPAIKALLA – KAISTATARKASTUKSEN KEHITYSKOhteet

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1	TUTKIMUSONGELMA.....	2
1.2	VIITEKEHYS JA RAJAUKSET.....	3
1.3	TUTKIMUSMENETELMÄT.....	4
1.4	AIKAISEMPI TUTKIMUS JA LÄHDEMATERIAALI.....	5
1.5	KESKEISET KÄSITTEET	6
2	LAIN TUOMAT VELVOITTEET KAISTATARKASTUKSEN I- JA II-LINJALLE SEKÄ OIKEUDET VIRANOMAISTEN TOIMIVALTUUKSIIN	8
2.1	RAJANYLITYSPAIKKA.....	8
2.2	KESKEISET LAIN TUOMAT VELVOITTEET I- JA II-LINJALLE.....	8
2.3	KESKEISET LAIN TUOMAT OIKEUDET RAJAVARTIJAN TOIMIVALTUUKSIIN	9
3	NYKYINEN KAISTATARKASTUSMALLI IMATRAN MAANTIERAJANYLITYSPAIKALLA	11
3.1	KAISTATARKASTUKSEN I-LINJA	12
3.2	KAISTATARKASTUKSEN II-LINJA	15
3.3	HALLINNOLLISET TOIMENPITEET	16
4	KAISTATARKASTUKSEN KEHITYSTARPEET.....	17
4.1	PROSESSIT	17
4.2	HENKILÖSTÖ.....	19
4.3	INFRASTRUKTUURI.....	20
4.4	TEEMOJEN HAJANAISET KEHITYSKOhteet.....	21
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	22
5.1	POHDINTA.....	22
5.2	YHTEENVETO.....	23
5.3	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS	24
5.4	JATKOTUTKIMUKSEN AIHEITA	25
5.5	LOPUKSI.....	26

LÄHTEET

LIITTEET

RAJATARKASTUSPROSESSI IMATRAN RAJANYLITYSPAIKALLA – KAISTATARKASTUKSEN KEHITYSKOhteet

1 JOHDANTO

Rajatarkastuksen sujuvuus on tärkeä elementti lähivuosina kasvaneen rajanylitysliikenteen kannalta. Kasvavan rajaliikenteen vaikutuksia selvittävä työryhmä näki 2012 lopussa tärkeäksi, että jatkuviin liikennevirtojen kasvuihin tulisi vastata paremmalla rajanylityspaikkojen liikenteen läpäisykyvyllä, jota tulisi hakea infrastruktuurin, tarkastustaktiikan, tarkastuslaitteiden sekä henkilöstöresurssien parantamisella¹. Rajavartiolaitoksen esikunta, Tulli ja Liikennevirasto priorisoivat Vaalimaan, Nuijamaan sekä Imatran rajanylityspaikat tärkeimmiksi kehityskohteiksi niiden liikennestressin ollessa kaikista suurin Suomen rajanylityspaikoista². Käsittelemälläni Imatran maantierajanylityspaikalla rajatarkastusten määrä on noussut vuoden 2009 alusta vuoden 2013 loppuun noin 90 % eli noin 1.2 miljoonalla henkilöllä³. Rajanylittäjistä noin 75 – 80% on venäläisiä⁴.

*”Hallitus onkin tehnyt useita erillisiä päätöksiä liikenneväylien, rajanylityspaikkojen infrastruktuurin, tarkastuslaitteiden ja henkilöstövoimavarojen vahventamisesta kasvavan rajaliikenteen hallitsemiseksi.”*⁵ Näillä päätöksillä uudistettiin rajatarkastusprosessia ja infrastruktuuria; erotettiin henkilöautoliikenne sekä raskas liikenne toisistaan, jolloin täytyi luoda kaistatarkastusmalli henkilöliikennettä varten, jossa noudatetaan jatkuvan liikennevirran toimintamallia asiakkaiden istuessa ajoneuvossa rajatarkastuksen ajan⁶. Uudesta mallista on jo kertynyt käyttökokemuksia yli vuoden ajalta. Imatran rajanylityspaikalla työskentelevät Juha Rantasalo sekä Ilkka Tuomikko totesivat Päälystölehden artikkelissa *”...uusi kaistoilla tapahtuva rajatarkastus nopeuttaa rajanylitystä huomattavasti. Varsinkin sen jälkeen, kun ylittäjät*

¹ Sisäasiainministeriön julkaisuja 42/2012, Kasvavan rajaliikenteen hallinta s. 9

² Kasvavan rajaliikenteen hallinta s. 29

³ Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2013 s. 73

⁴ Kasvavan rajaliikenteen hallinta s. 15

⁵ Valtionvarainministeriön julkaisuja 21/2014, Rajaliikenteen hallinnan tehostaminen sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin viranomaisyhteistyön edelleen syventäminen s. 18

⁶ Kasvavan rajaliikenteen hallinta s. 29

*oppivat uudet käytänteet. Toistaiseksi kaikki on vielä uutta ja outoa.*⁷ Tällä hetkellä malli on otettu käyttöön Nuijamaalla ja Vaalimaalla Imatran lisäksi.

Kaistatarkastusmalli on ajankohtainen aihe, sillä se on otettu käyttöön maantierajanylityspaikoilla portaittain alkaen syksystä 2013 Imatralla, 2014 Nuijamaalla ja nyt 2015 malli on otettu käyttöön myös Vaalimaan rajanylityspaikalla. Aihe on tuore, enkä ole tutkittua tietoa aiheesta löytänyt. Kaistatarkastus on prosessina mielenkiintoinen, sillä se alkaa heti, kun autoilija liittyy autojonon jatkeeksi koostuen ajotavan, jonossa käyttäytymisen, ajoneuvotyypin ja arvon sekä monien muiden seikkojen arvioinnista ihmisten rajanylityksiin liittyen⁸. Kaistatarkastusmalli toimii perinteisen kaistalla pysäköimisen ja sisällä asioimisen rinnalla, joten se ei ole korvannut entisiä menetelmiä vaan tullut niiden rinnalle⁹.

1.1 Tutkimusongelma

Pyrin tutkimuksessani saamaan selville, mitä kehitettävää kaistatarkastusmallissa on. Rajavartioiden käytännön kokemusten perusteella saan tietää, mitkä asiat eivät uuteen malliin liittyen toimi käytännössä. Tämän perusteella pystyn muodostamaan kuvan siitä, mitä konkreettisesti pitäisi kehittää.

Päätutkimuskysymyksenäni on selvittää, *mitä kehitystarpeita kaistatarkastusmallissa on?*

Alakysymyksinä ovat:

1. Millainen on nykyinen rajatarkastusmalli Imatran rajanylityspaikalla?
2. Mitkä ovat merkittävimmät lain tuomat velvoitteet ja oikeudet kaistatarkastuksen I- ja II-linjalle?

Kuvaan kaistatarkastusmallin sekä lakipohjan sille kirjallisista lähteistä ja havainnoimalla. Arvioin teemahaastattelujen perusteella mallin kehitystarpeita. Tutkielmani antaa käsityksen kehityskohteista liittyen tarkastustaktiikkaan, infrastruktuuriin ja henkilöstön käyttöön sekä heidän välineistöön Imatran rajanylityspaikalla. Näitä kehityskohtia voidaan käyttää toiminnan kehittämiseen Imatralla sekä muillakin Kaakkois-Suomen kaistatarkastuskentillä ja viedä tietoa kehitystarpeista Kaakkois-Suomen rajavartioston johtoportaiden tietoon.

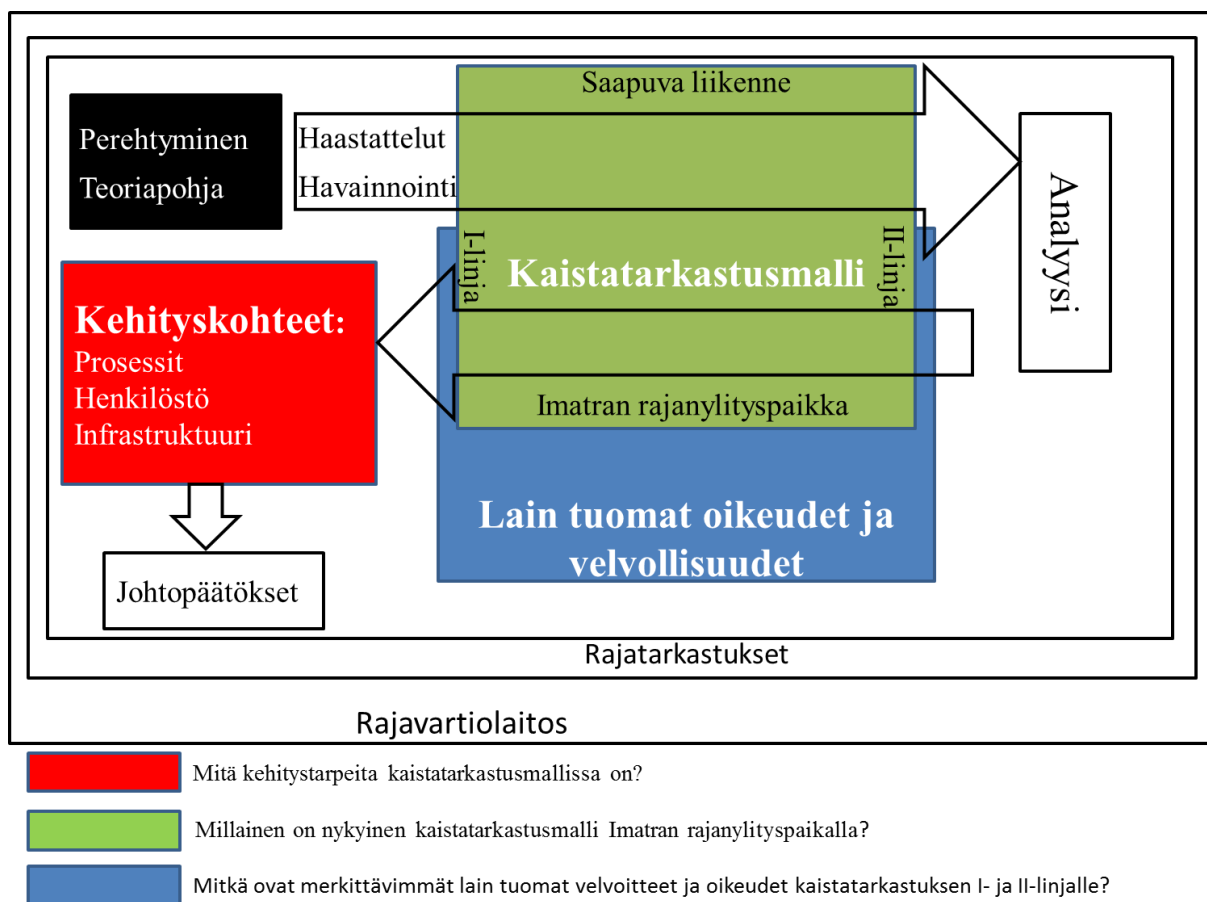
⁷ Vahteristo, Samuli: Imatralla rajanylitys sujuu entistä joustavammin, *Päällystölehti* 5/2014, s. 21

⁸ RVL 2013 s. 4 - 6.

⁹ Liite 2, ”Perinteinen rajatarkastusmalli”

1.2 Viitekehys ja rajaukset

Tutkielmani käsittelee kaistalla tapahtuvia rajatarkastuksia maahan saapuvan liikenteen osalta Imatran rajanylityspaikalla. Rajanylityspaikan toiminnoista tutkielma on rajattu kaistatarkastuskentän I- ja II-linjan rajatarkastuksiin. Ajallisesti tutkielma on rajattu vuoteen 2014.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimusprosessi lähtee liikkeelle aiheeseen perehtymisellä ja teoriapohjan luomisella kaistatarkastusmallista, lain velvoitteista mallia kohtaan sekä lain tuomista oikeuksista rajavartijoille. Havainnoimalla Imatran rajanylityspaikalla teoriapohjaa täydennetään kaistatarkastusmallin osalta ja samalla tuodaan lähteiden kertomaa tavoitetilaa ja todellisuutta lähemmäksi toisiinsa. Haastatteluilla hankitaan kaistatarkastusmalliin liittyen tarvittavat kehityskohteet uuden mallin parissa työskennelleiltä henkilöiltä ja nämä tulokset analysoidaan vertaamalla viiden haastattelun aineistoja keskenään ja etsimällä yhteneväisyyksiä. Analyysin perusteella löydetään kehityskohteet, jotka nousevat usean haastateltavan kertomana selvästi yleistettäviksi asioiksi. Analyysin tuloksista, eli kehityskohteista johdetaan johtopäätökset peilaamalla teoriapohjaa ja analyysin tuloksia toisiinsa.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Käytän tutkimuksessani suuntauksena laadullista tutkimusta, jossa pyritään kuvaamaan jotta-kin toimintoa sekä antamaan siitä teoreettisesti mieluisa kuva sitä tehneiden henkilöiden tulkintojen kautta¹⁰. Lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen, johon sisältyy ajatus, että todellisuus on moninainen. Todellisuutta ei voi pilkkoa osiin miten haluaa, vaan pitää ottaa huomioon, että tapahtumat vaikuttavat samaan aikaan toisiinsa, joten onkin mahdollista löytää monensuuntaisia suhteita. Kohdetta pyritään laadullisessa tutkimuksessa tutkimaan kokonaisvaltaisesti.¹¹

Tutkimusmenetelminä toimivat aineistolähtöinen sisällönanalyysi sekä teemahaastattelu. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä kuvaan aineistoa sekä haastatteluja sanallisesti ja etsin yhtäläisyyksiä sekä eroja haastateltavien kommentteista¹². Suoritan aineistolähtöisen sisällönanalyysin Rajavartiolaitoksen asiakirjojen ja teemahaastattelun sekä siitä ilmenneiden tietojen pohjalta. Rajavartiolaitoksen asiakirjoja tutkimalla luon kuvan kaistatarkastusmallin tavoitetilasta ja havainnoinnin avulla tuon esille erot asiakirjoista luodun tavoitetilan sekä todellisuuden välille. Schengenin rajasäännöstöstä ja rajavartiolaista etsin merkittävimmät lain antamat toimivaltuudet rajatarkastajille sekä lain määrittämät velvollisuudet rajatarkastukselle. Tärkeimmät kehityskohteet valitsen haastatteluista ilmenevien yhteneväisyyksien perusteella.

Analyysissä nostin litteroidusta haastatteluaineistosta kehityskohteet, joita useimmat haastateltavat mainitsivat kommentteissaan ja muodostin niistä kehityskohdat. Peilasin myös epäkohtia teoriaan ja siihen, ovatko epäkohdat luodun teoriapohjan mukaisia vai vastaisia. Käytin suorissa lainauksissa vinotekstiä ja lainausmerkkejä sekä poistaessani lainauksesta epäolennaisen kohdan käytin [...] merkintää.

Valitsin haastateltaviksi viisi (5) pidemmän työuran omaavaa ja esimiestehtävissä toimivaa rajavartijaa, joiden työurien pituuksien keskiarvoksi muodostui 20,1 vuotta. Tutkimuseettisistä syistä en tule tutkielmassani käyttämään haastattelujen aineistoa henkilöiden omalla nimellä, vaan numeroituna yhdestä viiteen (1-5). Teemahaastattelussa esitin etukäteen valittuihin teemoihin jaettuja kysymyksiä, jotka esitin kaikille samassa järjestyksessä. Aloitin kysymysten laatimisen miettimällä konkreettisesti kriittisimpiä kohtia, jotka vaikuttavat rajatarkastusten

¹⁰ Huttunen Mika ja Metteri Jussi (toim.): *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*, Julkaisusarja 2, Taktiikan asiatietoa n:o 1/2008, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2008, s. 34.

¹¹ Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula: *Tutki ja kirjoita*, Tammi Jyväskylä, 2005, s. 161

¹² Huttunen (ja muut 2008), s. 55.

toimintaan. Kysymysten muodostamisen jälkeen päädyin jaottelemaan ne kolmeen teemaan: prosessit, henkilöstö ja infrastruktuuri. Tämä oli ilmeinen valinta siitä syystä, että pystyin tarkastelemaan itse taktista toimintaa, henkilöstön käyttöön liittyviä asioita sekä infrastruktuurin vaikutuksia omina kokonaisuuksinaan. Nämä aihealueet olivat myös kaiken toiminnan keskiössä, josta luultavimmin kehityskohteita löytyisi. Nämä teemat sisältävät tärkeimmät rajatarkastusprosessin osat rajanylityspaikalla ja niiden toiminnasta riippuu suurin osa prosessin toimivuudesta. Lähetin kysymykset haastateltaville etukäteen lisätäkseen laadukkaiden vastusten määrää ja haastateltavat pystyivät valmistautumaan.

1.4 Aikaisempi tutkimus ja lähdemateriaali

Käyttämästäni näkökulmasta tehtyä tieteellistä tutkimusta en ole aiheesta löytänyt. Tämän vuoksi merkittävää materiaalia tutkimukseni kannalta on *Kaistatarkastukset – toimintaohje RVL* (2013) ja se on käytössä rajanylityspaikoilla K-SR:ssä yleisenä periaateohjeena. Kaakkois-Suomen rajavartioston Rajatarkastusasemien organisaation, työvuororakenteen ja tarkastustaktiikan kehittämistyöryhmän loppuraportti, jossa kehitettiin kaistatarkastusprosessia sekä työvuororakennetta. Näiden hankkeiden pohjalta saan kuvan kaistatarkastuksen tavoitetilasta ja nykytilan saan havainnoimalla Imatran rajanylityspaikalla. Analyysin ja johtopäätösten kannalta merkittävintä lähdemateriaalia ovat suorittamani viisi haastattelua ja niistä litte-roimani kirjallinen materiaali. Käytän nykytilan kuvaamisessa myös Schengenin säännöstöä¹³ ja rajavartiolakia¹⁴ tuomaan esiin lain määrittämiä tehtäviä rajatarkastukseen liittyen.

Syy miksi tieteellistä materiaalia ei aiheesta löydy, johtuu mielestäni aiheen arkaluontoisuudesta sekä itse Rajavartiolaitoksen toimintataktiikoiden turvaamisesta. Aiheet käsittelevät herkkää asiaa taktiikasta ja toimintaperiaatteista, joita ei voi, eikä pidäkään pitää julkisina. Mikäli pyrkisi tekemään kattavamman tutkimuksen aiheesta, muuttuisi se luultavasti käyttörajoitettu -materiaaliksi. Tästä syystä en luultavasti ole löytänyt muiden samanlaisen mallin omaavien maiden kirjallista materiaalia aiheesta. Näistä syistä olen joutunut pitäytymään ainoissa saatavissa olevissa lähteissä aiheesta ja niidenkin suhteen miettimään tarkasti, mitä niistä kirjoitan.

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006).

¹⁴ Rajavartiolaki 15.7.2005/578

1.5 Keskeiset käsitteet

Jatkotoimenpidetila: Tila, joka on sijoitettu kaistatarkastustilan läheisyyteen ja se mahdollistaa I-linjaa vaativampien tilanteiden hoitamisen¹⁵. Jatkotoimenpidetilalla pyritään myös turvaamaan asiakkaiden yksityisyys sekä takaamaan asiakkaille mahdollisimman nopea ja selkeä rajanylitys.¹⁶

Kaistatarkastusmalli: Asiakkaat eivät poistu ajoneuvosta vaan dokumentit ja tarkastus suoritetaan luukun kautta. Mikäli asiakkaita on syytä haastatella, voidaan hänet pyytää ulos ajoneuvosta haastattelua varten, jolloin henkilöt tulevat luukun kohdalle selvittämään asiansa.¹⁷

Kaistatarkastustila: Sijaitsee kaistatarkastuskentällä ja sisältää kaksi rajatarkastuspistettä.¹⁸ Kaistatarkastustilan molempien rajatarkastuspisteiden puolella on puomit, joilla rajoitetaan ajoneuvojen liikkumista. Kaistatarkastustilaa voidaan käyttää maahan tulevan ja maasta lähtevän liikenteen tarkastamiseen tarpeen mukaan.¹⁹

*”Kolmannen maan kansalainen: Henkilö, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja johon ei sovelleta tämän artiklan 5 kohtaa.”*²⁰

*”Rajatarkastuspiste: Piste, jossa rajatarkastus suoritetaan. Sisältää rajatarkastuksen toteuttamiseen tarvittavat välineet ja järjestelmät.”*²¹ Kaistatarkastuksissa rajatarkastuspiste on osana kaistatarkastustilaa, ja siitä voi rajatarkastuksen suorittaa matkustajien poistumatta ajoneuvosta.²²

*”Schengenin rajasäännöstö: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä.”*²³

¹⁵ K-SR 2013, s. 4

¹⁶ Sama, s. 8

¹⁷ Sama, s. 12

¹⁸ Sama, s. 4

¹⁹ Havainnointi 4.9.2014

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 2 artikla 6 kohta

²¹ K-SR 2013, s. 4

²² RVL 2013, s. 5

²³ K-SR 2013, s. 4

Yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvilla henkilöillä sellaisia henkilöitä, jotka ovat Euroopan unionin kansalaisia tai heidän perheenjäseniään taikka kolmannen maan kansalaisia jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä.²⁴

*”I-linjan tarkastus: Schengenin rajasäännösten mukainen kolmansien maiden kansalaisille tehtävä perusteellinen rajatarkastus. EU-kansalaisille tai häneen rinnastettavalle suoritettava vähimmäistarkastus.”*²⁵

*”II-linjan tarkastus: Lisätarkastus, joka voidaan suorittaa erityisessä paikassa muualla kuin siellä, jossa kaikki henkilöt tarkastetaan (ensilinja).”*²⁶

Teemat tutkielmassani liittyvät suorittamiini teemahaastatteluihin sekä ne ovat olennaisena osana tutkielman analyysiprosessia. Suorittamani teemahaastattelun kysymysrunko löytyy liitteestä 3.

Prosessit -teemassa käsitellään taktisen tasan toimenpiteitä kaistatarkastuskentällä esimerkiksi I- ja II-linjan tarkastukset.²⁷

Henkilöstö -teemassa käsitellään henkilöstön käyttöön liittyviä asioita, kuten työrytmiä ja henkilöstömääriä kaistatarkastuskentällä.²⁸

Infrastrukturi -teemassa käsitellään kaistatarkastuskentän tiloja, niiden välineistöä sekä tarkastuskaistoja.²⁹

Lisää keskeisiä käsitteitä löytyy liitteestä 1.

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 2 artikla 5 kohta

²⁵ K-SR 2013, s. 4

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 2 artikla 12 kohta

²⁷ Katso liite 3

²⁸ Sama

²⁹ Sama

2 LAIN TUOMAT VELVOITTEET KAISTATARKASTUKSEN I- JA II-LINJALLE SEKÄ OIKEUDET VIRANOMAISTEN TOIMIVALTUUKSIIN

Euroopan parlamentin asetuksessa 562/2006 määritetään rajatarkastukseen monia velvoitteita ja toiminnan suuntalinjoja. Valtioneuvoston asetuksilla 901/2006, 534/2008 ja 695/2010 taas määritetään viralliset rajanylityspaikat Suomessa. Rajavartiolaki antaa virkamiehille Schengenin rajasäännöstön³⁰ vaatimuksiin tarvittavat työkalut: toimivaltuudet, voimankäyttöoikeudet ja toiminnan yleiset periaatteet. Rajavartiomiehen toimintaan vaikuttaa huomattava määrä muitakin lakeja, kuten poliisilaki 872/2011, tullilaki 1466/1994, esitutkintalaki 805/2011, pakkokeinolaki 806/2011 ja paljon muita, joita en tässä tutkielmassa tule tarkemmin käsittelemään tutkielman rajallisen laajuuden takia.

2.1 Rajanylityspaikka

Rajan ylittäminen maahan tultaessa ja maasta lähdettäessä on sallittua vain virallisten rajanylityspaikkojen kautta³¹. Viralliset rajanylityspaikat määrittää valtioneuvoston asetuksessa 901/2006. Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista määrittää Kaakkois-Suomen rajavartiostossa kansainvälisiksi rajanylityspaikoiksi Imatran, Vainikkalan, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikat. Vainikkalan rajanylityspaikka on pelkästään rautatieliikenteelle. Asetus määrittää myös kansainvälisten rajanylityspaikkojen aukiolon ympärivuorokautiseksi, ellei toisin ole vieraan valtion kanssa sovittu.³²

2.2 Keskeiset lain tuomat velvoitteet I- ja II-linjalle

Schengenin rajasäännöstö määrittää rajatarkastukselle ja sitä kautta kaistatarkastukselle vaatimukset, mitä pitää Schengenin ulkorajan kautta Euroopan alueelle tulevilta henkilöiltä tarkastaa. Asetuksessa määritetään vähimmäistarkastus³³, joka suoritetaan lähtökohtaisesti yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille ja perusteellinen tarkastus³⁴, joka suoritetaan kolmannen maan kansalaisille. Kolmannen maan kansalaisille määritellään myös maahantulon edellytykset³⁵, jotka rajatarkastajan tulee tarkastaa ennen henkilön maahan päästämistä. Maahantulon edellytyksiin liittyen tulee myös kolmannen maan

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006)

³¹ Sama, 4 artikla 1 kohta

³² Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä (19.10.2006/901)

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 7 artikla 2 kohta

³⁴ Sama, 7 artikla 3 kohta

³⁵ Sama, 5 artikla

kansalaisten matkustusasiakirjat leimata maassaoloajan tarkkailemiseksi³⁶. Mikäli maahantulon edellytykset eivät henkilöllä täyty, voidaan maahantulo evätä³⁷. Normaalilla viisumilla enimmäisaika kolmannen maan kansalaisen oleskelulle Euroopan unionin alueella on kolme kuukautta mitä tahansa kuuden kuukauden jaksoa kohden³⁸.

II-linjan tarkastus eli perusteellinen lisätarkastus voidaan henkilölle ja ajoneuvoille suorittaa, mikäli siihen nähdään syytä. Tarkastus pitää suorittaa muualla kuin I-linjassa. Tarkastettavalle henkilölle tulee myös ilmoittaa tarkastuksen peruste.³⁹ Jatkoimenpidetilat, I-linjan jälkeinen levike sekä ajoneuvontarkastushalli toimivat Imatran rajanylityspaikalla II-linjan tarkastuspaikkoina⁴⁰.

Rajavartiolaitos voi myös kohdentaa teknistä valvontaa rajanylityspaikalle, jolla pystytään valvomaan asiakkaiden käyttämiä tiloja. Kuvan lisäksi voidaan myös käyttää tallennettua ääntä kuvan lisäksi henkilöiden tunnistamisessa apuna. Joka paikkaan valvontaa ei voida kuitenkaan ulottaa, esimerkiksi käymälät ja henkilökunnan pukeutumistilat.⁴¹ Valvontaan liittyen voidaan suorittaa automaattista tunnistamista esimerkiksi etsintäkuulutettujen henkilöiden tunnistamiseksi⁴².

2.3 Keskeiset lain tuomat oikeudet rajavartijan toimivaltuuksiin

Rajavartiomiehelle määritetään rajatarkastuksen suorittamiseen yleisiä velvoitteita, kuten ihmisarvon kunnioittaminen, suhteellisuus tavoitteen ja toiminnan välillä sekä syrjinnän kieltäminen⁴³. Schengenin rajasäännöstö myös velvoittaa valtiota huolehtimaan rajavartioiden asianmukaisesta koulutuksesta ja ammattitaitoisuudesta⁴⁴.

Rajavartiomiehellä on oikeus saada kaikilta rajanylityspaikalle tulevilta henkilöiltä henkilöpaperit⁴⁵, antaa jokaista velvoittavia käskyjä ja kieltoja⁴⁶ sekä virkatehtävää hoitaessaan pysäyttää, ohjata ja siirtää ajoneuvoja virkatehtävänsä suorittamiseksi.⁴⁷ Rajavartiomiehen toimivaltuudet tulevat suoraan rajavartiolaista ja ne mahdollistavat Schengenin rajasäännösten velvoit-

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006), 10 artikla

³⁷ Sama, 13 artikla

³⁸ Sama

³⁹ Sama, 7 artikla 5 kohta

⁴⁰ Havainnointi 4.9.2014

⁴¹ Rajavartiolaki 15.7.2005/578 § 31

⁴² Sama, § 29

⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 6 artikla

⁴⁴ Sama, 15 artikla 1 kohta

⁴⁵ Rajavartiolaki 15.7.2005/578 § 36

⁴⁶ Sama § 40

⁴⁷ Rajavartiolaki 15.7.2005/578 § 38

tamat vähimmäistarkastuksen, perusteellisen tarkastuksen ja perusteellisen lisätarkastuksen. I-linjan ja II-linjan merkittävämpiä toimivaltuuksia on muun muassa tehdä rekisterikyselyjä ja -merkintöjä, varmistaa ettei pääsylvään evätyjä henkilöitä pääse Suomeen, estää poistuminen tarkastuksesta ja ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja, tavaroita sekä ajoneuvoja.⁴⁸ Rekisterihakujen yhteydessä tai muuten havaittujen etsintäkuulutettujen henkilöiden kiinniottamiseen on rajavartiomiehellä oikeus⁴⁹, mutta henkilö tulee luovuttaa poliisin huostaan henkilöiden säilytykseen tarkoitettujen tilojen⁵⁰ puuttumisen vuoksi Imatran rajanylityspaikalla⁵¹. Kiinniottamisen yhteydessä on oikeus suorittaa turvatarkastus⁵² sekä ottaa haltuun vaaralliset aineet ja esineet⁵³. Henkilölle pitää myös aina ilmoittaa peruste, mistä syystä hän on menettänyt vapautensa⁵⁴.

Rajavartiomiehellä on virkatehtäviä hoitaessaan oikeus käyttää voimakeinoja⁵⁵ tehtävän suorittamiseksi. Vastarinnan murtaminen, henkilön paikalta poistaminen ja kiinnioton toimittaminen ovat rajanylityspaikalla voimakeinojen käytöstä yleisimpiä. Rajavartijoille rajanylityspaikalla kuuluu myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito⁵⁶, jolloin voi myös tulla kyseeseen voimakeinojen käyttö. Voimankäyttövälineet, niiden käytön sekä voimankäytön ajoneuvolla määrittää sisäministeriön asetus 656/2005.

Henkilön rikkoessa Suomen lakia esimerkiksi tuomalla tutkanpaljastimen mukanaan tullessaan Suomen puolelle, määrätään henkilölle rangaistusvaatimus⁵⁷. Rikkeen vakavuuden mukaan voidaan henkilölle myöntää joko sakkovaatimus, sakkomääräys, rikesakkomääräys tai rangaistusvaatimus. Laki rangaistusmenettelystä (692/1993) ja laki sakon ja rikesakon määrittämisestä (754/2010) määrittävät tarkemmin rikkeet ja seuraamukset.

⁴⁸ Rajavartiolaki 15.7.2005/578 § 28

⁴⁹ Sama § 37

⁵⁰ Sama § 64

⁵¹ Havainnointi 4.9.2014

⁵² Rajavartiolaki 15.7.2005/578 § 65

⁵³ Sama § 66

⁵⁴ Sama § 8

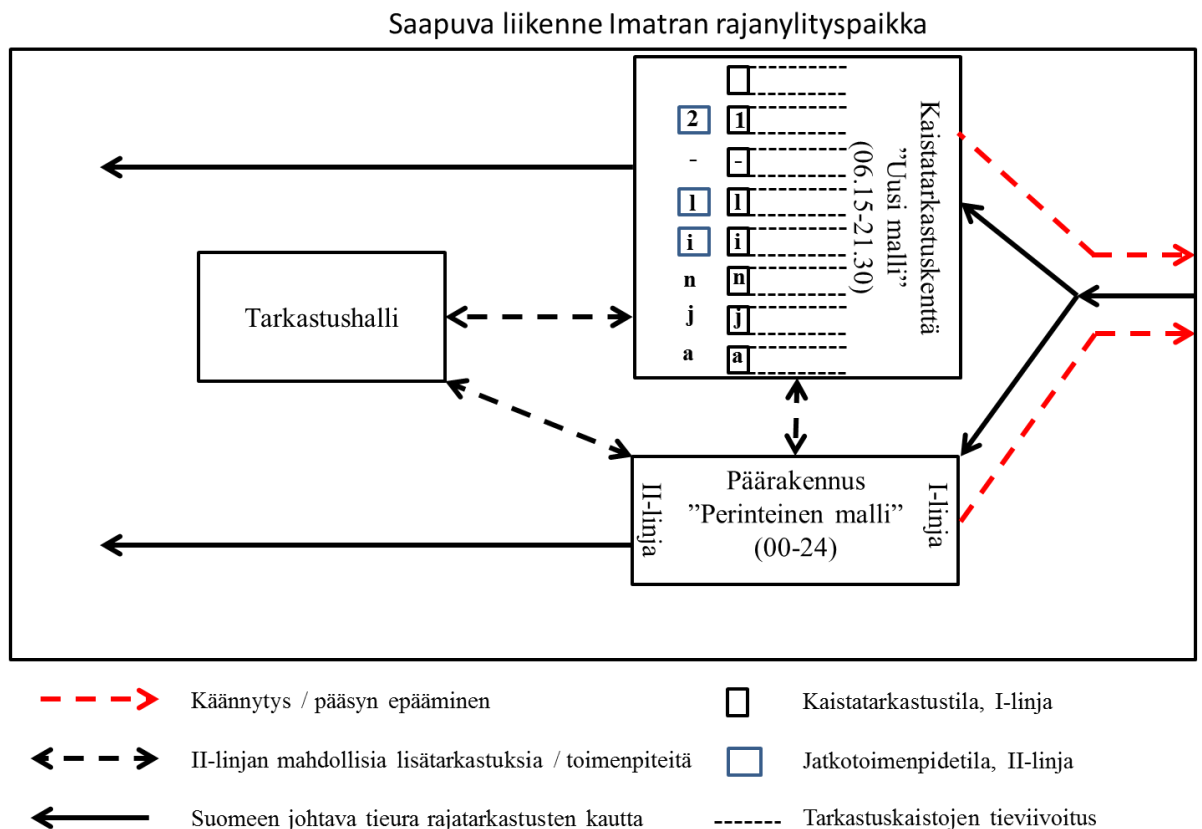
⁵⁵ Sama § 35

⁵⁶ Sama § 32

⁵⁷ Sama § 47

3 NYKYINEN KAISTATARKASTUSMALLI IMATRAN MAAN- TIERAJANYLITYSPAIKALLA

Nykyisellä mallilla tarkoitetaan vuoden 2013 lopussa käyttöön otettua kaistatarkastusmallia, jossa edelleen aikaisemmin käytössä ollut perinteinen rajatarkastusmalli⁵⁸ toimii rinnalla. Kaistatarkastusmalli ei toimi ympärivuorokautisesti Imatralla, vaan öiseen aikaan asiointi tapahtuu kaikkien liikennemuotojen osalta perinteisen rajatarkastusmallin mukaisesti päärakennuksessa. Toiminta kuvataan lähteen mukaisena tavoitetilana kaistatarkastusmallin toiminnasta, jota täydennetään havainnoinnin perusteella esiin nousseilla eroilla todellisuuteen nähden. Kappaleen kuvat on luotu havainnollistamaan rajaamaani osaa rajatarkastusprosessista ja luomaan lukijalle kuva toimintakentän komponenteista.



Kuva 2. Saapuvan liikenteen rajatarkastukset

Vanhemmassa rajatarkastusmallissa rajatarkastukset hoidetaan pysäköimällä ajoneuvo kaistalle ja tämän jälkeen asioimalla jalkaisin kaistatarkastusrakennuksessa. Ulkoalueen valvontaa ja tarkastuksia suorittava henkilöstö varmistaa, että kaikki henkilöt poistuvat ajoneuvoista ja siirtyvät kaistatarkastusrakennukseen rajatarkastusta varten. Toisin kuin kaistatarkastusmallissa, jossa pyritään mahdollisimman sujuvaan liikenteen ohjaukseen ja asiakkaan kannalta yksinkertaisiin valintoihin, voidaan vanhassa mallissa liikennettä ohjata myös liikennevaloilla.⁵⁹

⁵⁸ Liite 2, ”Perinteinen rajatarkastusmalli”

⁵⁹ K-SR 2013, s. 6

3.1 Kaistatarkastuksen I-linja

Liikenne jakautuu ”tullattavaa” tai ”ei tullattavaa” liikenteeseen. Ensimmäisenä autoilija valitsee käytettävän kaistan, sillä tietyn tyyppiselle liikenteelle on omat kaistansa: kaupallinen sekä ei-kaupallinen ja nämä jakautuu edelleen henkilöautoihin, linja-autoihin, pakettiautoihin sekä raskaaseen liikenteeseen. Myös autokunnille on oma kaistansa. Kaistatarkastusmalli on käytössä vain ”ei tullattavaa” henkilöauto liikenteessä. Saapuvia ajoneuvoja ei säännöstellä liikennevaloin vaan käytetään jatkuvan syötön periaatetta; ajoneuvot saapuvat kaistatarkastuskentälle ryhmittymättä ja valitsevat jonkin avoimista kaistoista ja edellisen ajoneuvon läpäisytä tarkastuksen siirtyä seuraavaa ajoneuvo tarkastukseen. Liikenne ohjataan puomein, opastein, valo-opastein, kaistamerkinnoin, kaistaopastein sekä henkilöstön toimesta.⁶⁰

Imatralla liikenne jakautuu kahteen osaan noin 100 metriä ennen kaistatarkastuskenttää. Risteyksessä on liikennekyltti, jonka perusteella kuljettaja valitsee tarpeensa mukaan meneekö kaistatarkastuskentälle vai päärakennuksen kaistoille. Päättettyään mennä kaistatarkastuskentälle asiakas valitsee valo-opasteiden mukaisen avoimen kaistan ja menee asioimaan rajatarkastukseen omalla vuorollaan. Kaistatarkastuskenttä on auki lähtökohtaisesti kello 06:15-21:30 päivittäin, mutta tarvittaessa aikoja voidaan tarvittaessa muokata.⁶¹ ”Yöllä ja hiljaisen liikenteen aikana kaikki tarkastukset tehdään päärakennuksen tilapäistiloissa, konttirakennuksissa, sillä henkilöstöä ei riitä kaistatarkastuspisteisiin.”⁶² Imatralla on siirrytty vuoden 2015 alussa pois väistötiloista eli konteista, joissa jouduttiin toimimaan päärakennuksen ollessa remontissa.

Autoilijan liittyessä rajanylityspaikan autojonon perään kaistatarkastuskentälle, on se merkki rajanylitysaikasta jolloin autoilijaan aletaan kohdentaa valvontaa: ihmisten ja ihmisryhmien käytöksen seuraaminen. Poikkeuksellisen toiminnan seurauksena arvioidaan tarvittavia toimia rajatarkastuksen toteutukseen kaistatarkastuspisteellä. Käyttäytymisen seuraamisella saadaan arvokasta dataa rajatarkastuksen suorittamiseen sekä ennakkovaroitus poikkeuksellisesta toiminnasta. I-linjan profiloinnilla voidaan ajoneuvoja siirtää suoraan II-linjan tarkastukseen.⁶³

Rajatarkastaja suorittaa yksittäisten henkilöiden ja autokuntien arviointia ennen varsinaisen tarkastuksen aloittamista. Tarkastajan kokemuksen ja koulutuksen perusteella luodaan ensivaikutelma matkustajasta esimerkiksi matkan tarkoituksen, kansalaisuuden ja iän perusteella.

⁶⁰ K-SR 2013, s. 5; RVL 2013, s. 4, 5

⁶¹ Havainnointi 4.9.2014; katso liite 3

⁶² Vahteristo, Samuli: Imatralla rajanylitys sujuu entistä joustavammin, *Päällystälehti* 5/2014, s. 20

⁶³ K-SR 2013, s. 7; RVL, 2013, s. 4, 5

Matkustajan tai matkustajien olemusta tarkkaillaan lähtien vaatetuksesta, käyttäytymisestä ja yleisestä toiminnasta sekä matkaseurasta. Sanattoman ja sanallisen viestin välisten ristiriitojen havaitseminen on myös tärkeä osa arviointia ja monesti tahattomat eleet ja ilmeet paljastavatkin vilpin.⁶⁴

Ryhmän tarkkailu antaa myös erilaista tietoa, kuin pelkän yksilön tarkkaileminen: on helpompi huomata ihmisten keskinäisestä toiminnasta poikkeava toiminta, kun esimerkiksi mukana on henkilö, joka ei kuulu ryhmään. Mukana olevat tavarat ja käytettävä ajoneuvo voivat myös antaa lisätietoa matkustajien arviointiin. Arvioinnissa esiin tulleita tietoja verrataan asiakkaan haastattelun ja matkustusasiakirjojen tarkastusten tuloksiin. Arvioinnilla saadaan myös perusteellisen lisätarkastuksen tarve selvitettyä.⁶⁵

Matkustusasiakirjojen tarkastuksessa katsotaan onko matkustaja sama kuin asiakirjassa, asiakirja on aito ja se oikeuttaa rajan ylitykseen. Matkustusasiakirja luetaan lukijassa tai asiakirjan tiedot syötetään rajatarkastussovellukseen. Tässä yhteydessä tarkastaja voi myös hakea mallipassin tiedot järjestelmästä. Samassa yhteydessä tehdään rekisterikysely, jossa saadaan lisätietoa henkilöstä ja varmistutaan tietojen oikeellisuudesta. Rekisterikyselyt tehdään lähinnä kolmannen maan kansalaisille, mutta voidaan myös satunnaisesti tehdä EU-kansalaisille, mikäli rajatarkastaja näkee siihen tarvetta.⁶⁶

Haastattelussa tervehditään matkustajaa ja suoritetaan pienimuotoista keskustelua, jolla saadaan tietoa henkilön aksentista ja siitä, käyttääkö hän matkustusasiakirjan mukaisen valtionsa kieltä. Myös tässä yhteydessä tarkkaillaan sanatonta viestintää ja saadaan mahdollinen vilppi havaittua. Perusteellisessa tarkastuksessa suoritetaan SBC:n 5 artiklassa esitettyjen maahantu-loedellytysten selvittämiseen vaaditun keskustelun. Rajatarkastussovellus auttaa rajatarkastajaa matkustusmotiivin selvittämisessä ja luo samalla profiilin matkustajasta tietokantaan, jota taas järjestelmä vertaa profiilikartastoon.⁶⁷

Ensisijainen toimintamalli kaistatarkastuksessa on, että henkilöt eivät poistu ajoneuvosta, vaan tarkastus suoritetaan kaistalla kaistatarkastustilan seinässä olevan luukun kautta. Riippuen kummalla puolella kaistatarkastustila ajoneuvoon nähden on, antaa kuljettaja tai apukuljettaja kaikkien ajoneuvossa olevien asiakirjat rajatarkastajalle⁶⁸. Toissijaisena keinona käytetään

⁶⁴ RVL, 2013, s. 6

⁶⁵ Sama, s. 6

⁶⁶ Sama, s. 7

⁶⁷ Sama, s. 7

⁶⁸ Kuva 1, s. 11

haastattelua ajoneuvon ulkopuolella; mikäli asiakasta tarvitsee haastatella enemmän, voidaan yksittäinen henkilö tai autokunta pyytää ulos ajoneuvosta lyhyttä haastattelua varten. Rajatarkastaja voi myös siirtyä ulos työpisteeltään ja tarkastaa henkilöt siten, että he istuvat ajoneuvossa. Tavoitetilassa kaistatarkastuspisteen tekniset ratkaisut mahdollistavat tarkastuksessa tarvittavien laitteiden käytön myös kopin ulkopuolella, jolloin rajatarkastaja kykenee käyttämään tietojärjestelmiä ulkotarkastuksen yhteydessä.⁶⁹

Imatran kaistatarkastuskentällä kaistatarkastustilassa istuvat rajatarkastajat eivät poistu sisätiloista vaan tarkastavat asiakirjat pääasiassa luukun kautta⁷⁰. Kaistatarkastuspisteiden takana oleva ulkomies suorittaa tarvittaessa haastattelua ajoneuvon ulkotarkastuksen yhteydessä ja tarkistaa yleensä vielä ajoneuvon asiakirjat. Langattomia järjestelmiä kopin ulkopuolelle ei vielä ole päivittäiskäytössä.⁷¹ Seuraavaksi käyttöön otettavia langattomia järjestelmiä ovat langattomat sormenjälkilukijat, jota käytetään VIS -viisumijärjestelmän⁷² sormenjälkitarkistuksien yhteydessä.

Ajoneuvot voidaan myös siirtää väliaikaisesti pois tieltä tarkastuskaistan vapauttamiseksi. Sivuun siirtämisen avulla liikenne on sujuvaa sekä autokunnan haastattelua voidaan jatkaa I-linjan häiriintymättä. Ajoneuvojen sisätiloja ei välttämättä tutkita tarkasti kaistatarkastuksen yhteydessä, pelkästään henkilöt. Ulkomies tarkastaa kuitenkin päällisin puolin ajoneuvon kunnon: yleinen kunto, valot ja renkaat. Ulkomies valvoo myös kuljettajan ajokuntoa. Tarpeen ilmetessä tarkempaan sisätilojen tarkastukseen ohjataan ajoneuvo erilliseen tarkastushalliin pois kaistatarkastuskentältä, jolloin tarkastus muuttuu II-linjan tarkastukseksi. Kuljettaja on aina sisätilojen tarkastuksen yhteydessä ulkona ajoneuvosta.⁷³

Imatran kaistatarkastuskentällä I-linjaan kuuluu rutiinin omaisia tarkastuksia ajoneuvojen sisätiloihin, jolloin ulkomies ohjaa ajoneuvon kaistatarkastustilan taakse sivuun liikenteen edestä ja pyytää henkilöt ulos ajoneuvosta. Näillä tarkastuksilla on mahdollista löytää kiellettyjä esineitä kuten tutkanpaljastimia tai Suomessa kiellettyjä vaarallisia esineitä. II-linjan tarkastukset suoritetaan yleensä kaistatarkastuskentällä ja tarkastushallia käytetään harvemmin. Ulkomiesten kanssa samalla kentällä toimii myös Tullin henkilökuntaa, jotka etsivät rikkomuksia liitty-

⁶⁹ K-SR 2013, s. 6; RVL 2013, s. 12

⁷⁰ Katso liite 3

⁷¹ Havainnointi 4.9.2014

⁷² Rajavartiolaitoksen tiedotteet. (2014). VIS-viisumijärjestelmän vaatimat sormenjälkitarkastukset alkaneet Suomessa. Viitattu 16.3.2015.

[http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/tiedotteet_rvle/1/0/vis-](http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/tiedotteet_rvle/1/0/vis-viisumijarjestelman_vaatimat_sormenjalkitarkastukset_alkaneet_suomessa_57184)

[viisumijarjestelman_vaatimat_sormenjalkitarkastukset_alkaneet_suomessa_57184](http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/tiedotteet_rvle/1/0/vis-viisumijarjestelman_vaatimat_sormenjalkitarkastukset_alkaneet_suomessa_57184)

⁷³ K-SR 2013, s. 7; RVL 2013, s.13

en esimerkiksi alkoholin ja tupakan maahantuontiin liittyviin säännöksiin. Rajavartijat ja tullin henkilökunta tekevät yhteistyötä ja esimerkiksi tupakkakartongin löytyessä ajoneuvosta, ovat tullin työntekijät huutoetäisyydellä ja pystyvät tulemaan nopeasti paikalle.⁷⁴

3.2 Kaistatarkastuksen II-linja

Ajoneuvot, henkilöt, tavarat ja asiakirjat⁷⁵ voidaan profiloinnin tai muun tarpeen vaatiessa siirtää I-linjan tarkastuksesta II-linjan tarkastukseen. II-linjassa ajoneuvo siirretään kaistatarkastustilan taakse tai ajoneuvontarkastusrakennukseen ja asiakkaat jatkotoimenpidetilaan tai odotustiloihin toimenpiteen ajaksi.⁷⁶

Lisätarkastus jatkotoimenpidetilassa voi käsittää henkilön matkatavaroiden tarkastuksen, henkilötarkastuksen, sormenjälkivertailun, I-linjaa perusteellisempia rekisterikyselyitä, asiakirjatutkintaa, yhteydenottoja muihin viranomaisiin sekä yksittäisen henkilön tai autokunnan tarkempaa puhuttamista. Lisäksi rajatarkastuksessa paljastuneita tavanomaisia asioita tulisi selvittää jatkotoimenpidetilassa esimerkiksi rikesakkojen ja rangaistusvaatimusten tiedoksianto sekä määrittäminen, etsintäkuulutusten ja toimenpidepyyntöjen käsittely.⁷⁷

Jatkotoimenpidetilan ollessa riittämätön tarkastukseen voidaan tarkastus suorittaa ajoneuvontarkastusrakennuksessa ja mahdollisia toimenpiteitä voivat olla ajoneuvojen identifiointi, sydämenlyöntiskannerin käyttö, jarrudynamometri, henkilö- ja huumausaine-etsintä koiralla, erilliset tutkinnan turvaamiset ja tarkastukset sekä tilastointi ja havaintojen kirjaaminen.⁷⁸

Imatralla jatkotoimenpidetiloissa esimerkiksi sakkojen tiedoksiantoja suorittaa hallinnollinen tutkija, joka on yleensä yksi ulkomiehistä tai I-linjan tarkastajista ja suorittaa hallinnollista tutkintaa oman toimintansa ohella. Myös asiakirjatutkijoita työskentelee oman toimintansa ohella ja he ovat saaneet enemmän koulutusta esimerkiksi väärennettyjen asiakirjojen tunnistamiseen.⁷⁹

II-linjan tarkastukseen on eri henkilöstö kuin I-linjan tarkastuksessa, joten se ei sido resursseja kaistatarkastustiloista. II-linjan tarkastuksia tulisi hoitaa siihen erikseen määritetty partio sekä

⁷⁴ Havainnointi 4.9.2014

⁷⁵ K-SR 2013, s. 8

⁷⁶ RVL 2013, s. 14

⁷⁷ Sama, s. 15

⁷⁸ Sama, s. 14

⁷⁹ Havainnointi 4.9.2014

ulkovalvontaa ja -tarkastuksia suorittava henkilöstö.⁸⁰ I- ja II-linjan henkilöstön yhteistoiminta on kuitenkin oltava saumatonta profiloinnin ja maalittamisen onnistumiseksi sekä kokonaisprosessin laadukkuuden takaamiseksi⁸¹.

Imatralla ei ole erikseen määritettyjä II-linjan tarkastajia, vaan käytännössä ulkomiehet hoitavat niitä sekä tarvittaessa otetaan henkilökuntaa I-linjasta avuksi, jolloin kyseinen kaista täytyy sulkea.⁸² Kaistan sulkemiseen kuitenkin liittyy ajallinen viive, sillä kyseisellä kaistalla saattaa olla kymmenien autojen jono, eivätkä ne pysty enää peruuttamaan tai liittymään viereiselle kaistalle ilman liikenteen ohjausta⁸³.

3.3 Hallinnolliset toimenpiteet

Henkilöt ohjataan jatkotoimenpidetilasta pääarakennuksen odotushuoneeseen ja henkilön ajoneuvo ohjataan pääarakennuksen pysäköintialueelle. Hallinnolliset toimenpiteet ovat toimenpiteitä, jotka hoidetaan pääasiassa pääarakennuksessa. Pääarakennuksessa suoritettavia toimenpiteitä ovat esimerkiksi käännytyspäätökset, maahantulokieltoesitykset, viisumien myöntö, rikosasioiden käsittely ja haasteiden tiedoksianto.⁸⁴

Kolmannen maan kansalaisen viisumi tulee mitätöidä, mikäli viisumin haltijasta on maahantulokieltoa koskeva ilmoitus tietojärjestelmässä tai on vakavia perusteita olettaa viisumin olevan vilpillisesti hankittu. Kolmannen maan kansalaiselta voidaan evätä pääsy valtion alueelle, mikäli hän ei täytä määritettyjä maahantulon edellytyksiä⁸⁵ tai ei kuulu määritettyihin henkilöryhmiin⁸⁶. Pääsyn epäämiseen tarvitaan täsmälliset syyt, jotka tulee ilmetä perustellussa päätöksessä. Päätökseen voi hakea muutosta, mutta henkilöä ei kuitenkaan päästetä valtion alueelle käsittelyn ajaksi.⁸⁷

⁸⁰ RVL 2013, s. 15

⁸¹ Sama, s. 13

⁸² Havainnointi 4.9.2014

⁸³ Haastattelu 2, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 19.11.2014, materiaali kirjoittajalla.

⁸⁴ K-SR 2013, s. 9

⁸⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 5 artikla 1 kohta

⁸⁶ Sama, 5 artikla 4 kohta

⁸⁷ Sama, 13 artikla

4 KAISTATARKASTUKSEN KEHITYSTARPEET

Tässä kappaleessa on suoritettu aineiston analyysi vertaamalla ensin haastattelujen aineistoa keskenään ja etsimällä niistä yhteneväisyyksiä, jotka on yleistetty kehityskohteiksi. Näitä kehityskohteita on verrattu teoriapohjaan ja todettu, ovatko ne esimerkiksi kaistatarkastusohjeen mukaisia vai vastaisia. Haastattelujen analysoiminen on toteutettu haastatteluteemojen mukaisesti omissa alakappaleissaan. Viimeisessä alaluvussa on myös mainittu asioita, joita nousi haastatteluissa hajanaisina kommentteina esille, jotka eivät kuitenkaan ole valideja määrällisen ilmenemistiheyden rajoituksessa yhteen tai kahteen henkilöön. Prosessit, henkilöstö ja infrastruktuuri -käsitteet on selitetty keskeisimmissä käsitteissä.

4.1 Prosessit

Näkyvyys ajoneuvojen sisälle kaistatarkastuskentällä nähtiin haastateltavien mielestä suureksi ongelmaksi. Ajoneuvot ovat pimeitä eikä rajatarkastaja näe kunnolla ajoneuvon sisälle, jolloin passin vertaaminen ajoneuvossa istuvaan henkilöön on hankalaa.”[...] *kuljettajan ainoastaan näkee ja apukuljettajan mutta muiden kasvoja ei näe kunnolla ja joutuu kurkkimaan sinne ajoneuvoon sisälle. Kun ne ovat kuitenkin henkilöautot matalia, niin sinne on vaikea nähdä takapenkeille.*⁸⁸”

Ajoneuvoissa matkustavia henkilöitä tulisi pystyä toimintaohjeen mukaan arvioimaan jo ennen heidän saapumistaan rajatarkastukseen I-linjan tarkastajien ja ulkomiesten toimesta, mutta tämä on käytännössä mahdotonta, sillä ajoneuvoihin ei näe sisälle tarpeeksi hyvin. Pitäisi myös pystyä arvioimaan henkilöitä, niin autokuntana, kuin yksittäisinä henkilöinä väärillä asiakirjoilla esiintyvien henkilöiden ja muun laittoman toiminnan paljastamiseksi. Tätä pystyy käytännössä toteuttamaan vasta kaistatarkastuspisteen kohdalla, kun asiakas avaa ikkunan ja alkaa ojentamaan asiakirjoja I-linjan rajatarkastajalle, jolloin ulkomies näkee pelkästään etupenkeillä istuvat henkilöt. Rajatarkastajan tulisi myös varmistua siitä, että matkustusasiakirjan esittää oikea henkilö, joka on vaikeaa etupenkkiläisten ojentaessa yleensä kaikkien matkustajien asiakirjat yhdessä pinossa. Tällöin asiakirjan ja matkustajan vertaaminen toisiinsa on kyseenalainen huonon näkyvyyden takia. Kehittämistyöryhmän raportissa todettiin haasteeksi ”*henkilökohtaisen profiloinnin vaikeutuminen* [...]”⁸⁹, joka myös ilmeni selvästi haasteeksi haastattelujenkin perusteella.

⁸⁸ Haastattelu 4, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 4.12.2014, materiaali kirjoittajalla.

⁸⁹ RVL 2013, s. 10

Perusteellisen tarkastuksen vaatima henkilöiden puhuttaminen jää haastateltavien mielestä puutteelliseksi, sillä henkilöistä puhutetaan lähinnä kuljettajaa tai apukuljettajaa riippuen siitä, miten päin tarkastusluukulle ajetaan. Haastateltava totesi: ”*Takapenkkiäisten kanssa tulee vähemmän juteltua yhtään mitään, kun niitä ei kunnolla näe.*”⁹⁰, jolloin käytännössä aina pitäisi pyytää henkilöt ulos ajoneuvosta puhuttamista varten. Henkilöiden pyytämiseen ulos ajoneuvosta haastateltava totesi: ”[...] tässäkin ehkä kynnys on noussut, että sitä ei kauhean usein harrasteta.”⁹¹ eli puhuttaminen jää kokonaan suorittamatta, mikäli henkilöitä ei pyydetä ajoneuvosta ulos, joka taas tapahtuu harvoin.

”*Kolmansien maiden kansalaisille tehdään perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta.*”⁹² Kyseinen artikla määrittää selvästi asiat, mitä tulee kolmansien maiden kansalaisilta tarkistaa. Perusteellista tarkastusta ei pitäisi pystyä suorittamaan ilman henkilöiden haastattelua, sillä henkilöiltä tulisi kysyä muun muassa matkan määränpää, oleskelun tarkoitus sekä riittävät varat matkan ajaksi. Toimintaohje myös määrittää seuraavaa: ”*Matkustajan haastattelu muodostuu minimissään matkustajan tervehtimisestä ja mahdollisesta small talk tyylisestä keskustelusta. Perusteellisessa tarkastuksessa haastattelu pitää sisällään SBC:n 5 art esitetyjen maahantuloedellytysten selvittämiseen vaadittavan keskustelun.*”⁹³, jolloin yleensä edes määritetty minimivaatimus ei toteudu kaikkien matkustajien osalta. Matkustajat voidaan pyytää nousemaan ajoneuvosta haastattelua varten, mutta kuten jo mainittua, sitä käytetään vähän. Kehittämistyöryhmä näki tämänkin kohdan raportissaan haasteeksi: ”[...] asiakkaan ja rajatarkastajan yksilöllisten kohtaamistilanteiden merkittävä väheneminen.”⁹⁴, joka on selvästi havaittavissa asiakkaan puhuttamisen vähyysnä taikka puuttumisena kokonaan.

Kynnys nostaa ajoneuvoja II-linjan tarkastukseen nähtiin liian korkeaksi: ”[...] mutta kynnys on todella suuri. Se varsinkin ruuhkapäivät, niin tuota käytetään liian vähän. Mutta edelleen se on meidän kohdalla ollut resurssipula tällä hetkellä kyllä.”⁹⁵ Ilmeni myös, että henkilöstön määrä etenkin ruuhkapäivinä vaikuttaa ajoneuvojen siirtämiseen II-linjaan, sillä joudutaan mahdollisesti sulkemaan kaista tai kaistoja henkilöstön saamiseksi I-linjasta II-linjaan.

⁹⁰ Haastattelu 2

⁹¹ Sama

⁹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 7 artikla 3 kohta

⁹³ K-SR 2013, s. 7

⁹⁴ RVL 2013, s. 10

⁹⁵ Haastattelu 1, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 19.11.2014, materiaali kirjoittajalla.

II-linjaan ajoneuvojen määrittäminen toimintaohjeen mukaan on selkeästi tehtävissä I-linjan tarkastajan havaintojen perusteella. II-linjaan kyllä ajoneuvoja siirretään, mutta ohjeen antama mielikuva alhaisesta kynnyksestä II-linjan tarkastusten suorittamiseen ja haastateltavien kommentit siitä eivät kohtaa. Kuten jo mainittua, tämä konkretisoituu etenkin ruuhkapäivinä. Haastattelujen tekemättä jättäminen on luultavasti yksi tekijä, joka johtaa II-linjan tarkastusten kynnyksen korkeuteen, sillä kun henkilöiden haastattelua ei suoriteta eikä matkan tarkoituksen osoittavaa todistusta tarkasteta, ei esiinny ristiriitoja, jotka johtaisivat II-linjan tarkastukseen.

4.2 Henkilöstö

Haastattelujen tekohetkellä rajanylitysliikenne oli melko hiljaista, joten ongelmaa ei henkilöstön määrän suhteen I-linjassa eikä II-linjassa nähty. I- ja II-linjassa henkilöstömäärän suhteen nähtiin ongelmaksi ruuhka-ajat, jolloin liikenteen tulisi olla sujuvaa ja tästä syystä henkilöstöä laitetaankin enemmän I-linjaan liikenteen läpäisyn parantamiseksi. Ruuhka-aikoina joudutaan tukeutumaan komennusmiehien tukeen ja vartioasemien henkilöstöön. Haastateltava kertoi komennusmiehistä viime kesältä seuraavaa: *”No se ei kesällä kun oli komennusmiehet että omaa henkilöstöä meillä ei ollut tarpeeksi. Komennusmiehet ne hoitivat. Aika hyvässä suhteessa on nyt.”*⁹⁶, joka kertoo ongelmien kohdistuvan juuri ruuhka-aikoihin. Toinen haastateltava totesi ongelman haastavuuden osuvasti: *”Se on vaikea saada kohtaamaan se tarvittava henkilöstö siihen liikenteen määrään nähden, eli tavallaan liikenteen ennustaminen on aika vaikeaa.”*⁹⁷, jolloin resurssien oikea tasapaino on erittäin vaikea saavuttaa liikennevirtojen ennakoinnin hankaluuden vuoksi.

Kehittämistyöryhmän raportissa mainittiin henkilöstöresurssien riittävydestä seuraavaa: *”Nykyisessä työvuoromallissa on tunnistettavissa ongelmaa työvoiman riittävydessä painopisteaikoina kuten esimerkiksi klo 10-18 välisenä aikana sekä lauantaisin. Töihin suunniteltavan vahvuuden ja matkustajamäärien asettaman tarpeen yhteensovittaminen on hankalaa.”*⁹⁸ Haastateltavien kommenttien sekä työryhmän loppuraportin mukaan on selvää, että henkilöstöresurssit vaativat toimenpiteitä rajatarkastusten sujuvuuden varmistamiseksi ja ajallisten painopisteruuhkien helpottamiseksi. Työryhmä on pohtinut raportissaan vaihtoehtoisia malleja työvuorosuunnittelulle, jolla varmasti löydetään tasapaino hiljaisen liikenteen ja ruuhkien vä-

⁹⁶ Haastattelu 3, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 2.12.2014, materiaali kirjoittajalla.

⁹⁷ Haastattelu 5, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 4.12.2014, materiaali kirjoittajalla.

⁹⁸ RVL 2013, s. 15

liselle kuilulle. Raportissa annetaan painoarvoa kaistatarkastusmallin käytöstä muodostuviin kokemuksiin, joiden perusteella voidaan lähteä muokkaamaan henkilöstömääriä liikennemääriin sitoen. Mielestäni on järkevää kerätä tilastodataa liikennemääristä pidemmältä aikaväliltä ja vasta sen perusteella tehdä isoja muutoksia työvuororakenteisiin taikka henkilömääriin rajanylityspaikalla.

4.3 Infrastrukturi

Työergonomia kaistatarkastuspisteissä nousi kehityskohteeksi haastateltavien kommenteista. Tarkastettaessa asiakirjoja tulee paljon kurottelua luukusta ulos, jolloin satojen päivittäisten toistojen myötä alkaa tulla fyysisiä ongelmia etenkin niska- ja hartiasseudulle. Henkilöautot ovat paljon matalampana kuin kopin ikkuna, jolloin myös kuljettaja ja apukuljettaja joutuvat kurottamaan asiakirjoja rajavartijalle. Haastateltava totesi ergonomiasta seuraavaa: ”[...] *mitä olen kysellyt ihmisiltä, niin hirveän tyytyväisiä näihin koppeihin ei olla, että siinä tulee paljon kurottelua ja sitä asiakirjaa joutuu kurottamaan jolloin tulee näitä kaiken laisia vaivoja niska- ja hartiasseudulle.*”⁹⁹ Tämä vaikuttaa varmasti työhyvinvointiin pidemmällä aikavälillä.

Ongelmaksi liikenteen jakautumisessa nähtiin hiljaiset ajat ruuhka-aikojen sijaan. Liikenteen jakautumisesta haastateltava kertoi seuraavaa: ”*Ruuhkapäivinä se tasoittuu huomattavasti taiseemmin mutta silloin, kun jonoa ei ole, niin muutama koppi hoitaa 80 % liikenteestä.*”¹⁰⁰ Ruuhka-aikoina ihmiset haluavat päästä nopeasti läpi, jolloin liikenne jakautuu itseohjautuvasti kaikille avoimille kaistoille. Hiljaisina aikoina asiakkaat ajavat haastateltavien mukaan usein samalle kaistalle vaikka useampi kaista olisi avoinna. Tuli myös useasti esille, että henkilön ajaessa yksin, tulee jonoa useammin sen puolen luukulle, joka on kuljettajan puolella, jolloin ei tarvitse kurotella saati nousta ajoneuvosta asiakirjoja ojentamaan.

Henkilökohtaisessa välineistössä tyytymättömiä oltiin aikaisemmin käyttöön otettuihin uudelaiksiin leimasimiin. Leimasimet sotkevat passin sivuja sekä viisumin, jolloin se vaikeuttaa viisumin lukua koneella. Viisumin luvun epäonnistuttua menee aikaa hukkaan jouduttaessa manuaalisesti syöttämään viisumin tiedot järjestelmään. Leimasimesta haastateltava mainitsi seuraavaa: ”*Ne sotkevat todella pahasti tuota passia ne leimasinvärit ja ne sotkevat vaatteet sekä viisumeita ja sitten ei koneluvulla enää lue niitä viisumeita, koska se tahrii sen.*”¹⁰¹

⁹⁹ Haastattelu 5

¹⁰⁰ Haastattelu 3

¹⁰¹ Haastattelu 4

4.4 Teemojen hajanaiset kehityskohteet

II-linjan tarkastuksia tehtäessä kaistatarkastuskentällä on vaikea tutkia ajoneuvoja, koska ei ole pöytätilaa, johon laittaa esineitä ajoneuvosta¹⁰². Ajoneuvoja pitäisi tarkastaa myös enemmän tarkastushallissa pelkän kentällä tarkastamisen sijaan¹⁰³. Ulkomiehen profilointityö, kuten ohje määrittää, on hankalaa silmävaraisesti ilman sähköisten järjestelmien käyttämistä¹⁰⁴.

Henkilöstö -teemassa olisi kehitettävää myös hallinnollisessa tutkinnassa; henkilöstöä pitäisi kouluttaa enemmän, jotta kaikki pystyisivät suorittamaan hallinnollisia toimenpiteitä¹⁰⁵. Vuoroihin merkatut hallinnolliset tutkijat myös työskentelevät I-linjassa, jolloin heidät joudutaan hallinnollisia toimenpiteitä varten siirtämään pois I-linjasta, joka ei ole varsinkaan ruuhkien aikana helppoa, kuten jo mainittua¹⁰⁶. Hallinnollisia tutkijoita pitäisi myös kierrättää, jotta ammattitaito säilyisi kaikilla sakkojen ja muiden kirjaamisten suhteen¹⁰⁷.

Infrastruktuurin osalta on myös hajanaisia kehityskohteita. Kaistatarkastuskentältä puuttuvat saniteettitilat kokonaan, jolloin joutuu käyttämään päärakennuksen tiloja ja siinä taas tuhlautuu paljon aikaa liikkumiseen¹⁰⁸. Tuuli puhaltaa kylmästi koppeihin sisälle¹⁰⁹ koppien paineistuksesta huolimatta ja taas tuulettimien laittaminen aiheuttaa vaikeuksia puhuttaa asiakkaita kovasta huminasta johtuen¹¹⁰. Morfo sormenjälkien pikatunnistusohjelmisto pitäisi löytyä kaikkien koppien tietokoneista¹¹¹. Kameravalvonta pitäisi saada, jotta pystyy tarkkailemaan jonottavia ajoneuvoja ja esimerkiksi kolaritapauksessa se helpottaisi asian selvittämistä¹¹². Vuoropäälliköllä olisi hyvä olla paneeli, josta näkee mitkä tarkastuskopit ovat auki tarvitsematta mennä ulos katsomaan. Sähkölammautin olisi tarpeellinen myös rajavartijoille.¹¹³

¹⁰² Haastattelu 3

¹⁰³ Haastattelu 5

¹⁰⁴ Haastattelu 4

¹⁰⁵ Haastattelu 1

¹⁰⁶ Haastattelu 2

¹⁰⁷ Haastattelu 3; Haastattelu 4

¹⁰⁸ Haastattelu 1; Haastattelu 3

¹⁰⁹ Haastattelu 2; Haastattelu 4

¹¹⁰ Haastattelu 1; Haastattelu 3

¹¹¹ Haastattelu 1

¹¹² Haastattelu 1

¹¹³ Haastattelu 3

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Johtopäätökset kappale jakautuu viiteen alakappaleeseen: pohdinta, yhteenvedo, tutkimuksen luotettavuus, jatkotutkimuksen aiheita sekä lopuksi -kappale. Ensimmäisessä alakappaleessa on pohdintaa aiheesta ja sen merkittävyydestä sekä kehitysehdotuksia. Yhteenvedossa ovat analyysin perusteella tehdyt johtopäätökset ja tutkielman merkittävimmät havainnot. Tutkimuksen luotettavuutta on arvioitu niin tutkijan taustojen, kuin lähdeaineistonkin kuvakulmisista. Jatkotutkimuksen aiheissa on mietitty tämän tutkielman herättämiä jatkotutkimuksen aiheita maisteriopintoja tai muita aiheesta kiinnostuneita varten. Lopetuskappale päättää tutkielman ja siinä pohditaan työn opettavaisuutta kokonaisuutena.

5.1 Pohdinta

Kaistatarkastusmalli on selkeästi parantanut henkilöautojen osalta rajaliikenteen läpäisykykyä ja vähentänyt ruuhkia, niin tilastollisessa, kuin haastattelujenkin valossa. Kasvaneisiin liikennemääriin vastattiin läpäisyn parantamisella infrastruktuurin myötä, mutta itse rajatarkastuksen laatu laski. Profilointi, asiakkaan haastattelu ja asiakirjojen vertaaminen oli perinteisessä mallissa huomattavasti helpompaa ja se toteutui joka kerta asiakkaiden kävellessä itse tiskille rajatarkastukseen. Nyt kuitenkin kriittisimmissä kohdissa henkilöautojen rajatarkastuksia löytyy puutteita, jotka ovat mielestäni suurempi ongelma kuin aikaisemmat pitkät jonot; laitton maahantulon helpottuminen, laittomien esineiden ja tuotteiden rajan yli kuljettamisen helpottuminen ja mitä luultavimmin järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan helpottuminen. Tilastojen valossahan on helppo verrata liikenteen läpäisyn paranemista hyvänä asiana, mutta todellisuudessa kukaan ei tiedä paljonko esimerkiksi laittomia henkilöitä on päässyt maahan enemmän uuden mallin käyttöön ottamisen jälkeen kuin aikaisemmin.

Kaistatarkastusmallissakin on mahdollisuus jalkauttaa asiakkaat ajoneuvoista I-linjan tarkastajan toimesta, ja mikäli näin tehtäisiin jokaiselle autokunnalle, oltaisiin jälleen tekemässä perinteisen mallin mukaisia rajatarkastuksia sillä erolla, että ihmiset joutuisivat odottamaan pääsyä rajatarkastuksiin ulkona. Viiden haastattelun avulla sain selville, että luottamus suorittavan portaan osalta kaistatarkastusmalliin on kyseenalainen sen monien ongelmien takia. Näiden ongelmien ratkaisemisella löytyy varmasti myös luottamus uuden mallin toimivuuteen.

Näkisin ratkaisuna kahden mallin; perinteisen rajatarkastusmallin ja kaistatarkastusmallin välistä mallin, jossa perinteisen rajatarkastuksen elementtejä käytettäisiin kaistatarkastuskentällä ja kaikki nousisivat ajoneuvoista kaistoilla näyttäen asiakirjansa henkilökohtaisesti kaistatar-

kastuspisteiden rajatarkastajille. Asiakkaat joutuisivat odottamaan ulkona hetken mutta liikenteen läpäisy pysyisi useiden rinnakkaisten kaistojen myötä hyvänä eikä rajatarkastusten laatu kärsisi niin paljoa. Ulkomiehien toiminnasta saataisiin tehokkaampaa heidän pystyessä tarkkailemaan ajoneuvojen kuntoa samalla sekä profiloimaan asiakkaita näiden odottaessa vuoroaan. Tämä vaatisi tehokkaamman valaistuksen katosten alle paremman näkyvyyden saavuttamiseksi. Asiakkaiden ajoneuvoista nouseminen myös vähentäisi rajatarkastajien terveydellisiä ongelmia niska ja hartia alueilla asiakkaiden ojentaessa asiakirjat pidemmälle luukusta sisään rajatarkastajalle. Asiakkaita pystyisi myös realistisesti haastattelemaan etäisyyden pienentyessä rajatarkastajan ja asiakkaan välillä. Uskon, että myös ongelma II-linjaan nostamisen kynnyksessä helpottuisi, sillä I-linjan tarkastajille sekä ulkomiehille tulisi todennäköisesti enemmän syytä nostaa henkilöitä II-linjaan profiloinnin helpottuessa.

Kaistatarkastusmalli on juuri otettu käyttöön täysipainoisesti Kaakkois-Suomen rajavartios-
tossa ja siinä on vielä paljon kehitettävää. Kaistatarkastusmallissa on paljon hyviä puolia, jotka ovat tässä tutkielmassa jääneet vähemmälle huomiolle. Asiakkaan kannalta aikaisemman kaltaista jonottamista ei juuri tapahdu muulloin kuin juhlapyhinä ja asioiminen rajatarkastuksessa on mielekästä ja helppoa. Rajatarkastuksen rakenne on paljon selkeämpi raskaan liikenteen ja henkilöautoliikenteen ollessa lähes kokonaan erotettuna toisistaan. Henkilöstöresurssit riittävät ainakin tämänhetkisellä liikennetasolla ja niiden käyttöä pystytään melko vaivattomasti muokkaamaan kaistatarkastuskentän mahdollistaessa useita avoimia kaistoja niin saapuvan, kuin lähtevän liikenteen puolella tarpeen mukaan.

5.2 Yhteenveto

Kaistatarkastusmalli vastaa ongelmaan kertyvien autojonojen osalta, mutta mielestäni Schengenin rajasäännösten mukainen kolmannen maan kansalaisille suoritettava perusteellinen tarkastus ei toteudu jokaisen ajoneuvon tai ajoneuvokunnan osalta. Kolmannen maan kansalaiselta pitäisi puhuttamalla selvittää ”[...] *asianomaisen kolmannen maan kansalaisen lähtöpaikka ja määränpää sekä suunnitellun oleskelun tarkoitus ja tarkastetaan tarvittaessa näiden tueksi esitetyt asiakirjat*¹¹⁴” sekä ”[...] *asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on toimeentuloon tarvittavat varat aiotun oleskelun kestoa ja tarkoitusta varten sekä paluumatkaa lähtömaahansa tai kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, suuntautuvaa kauttakulkumatkaa varten, tai että hän pystyy hankkimaan tällaiset varat laillisesti*¹¹⁵” Nämä eivät voi toteutua jokaisen ajoneuvon osalta, sillä jos ajoneuvossa on enemmän henkilöitä

¹¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) 7 artikla 3 kohta iv) luku

¹¹⁵ Sama, 7 artikla 3 kohta v) luku

kuin kuljettaja ja apukuljettaja, ei kaikkia aina puhuteta. On myös otettava huomioon eri rajatarkastajien henkilökohtainen ammattitaito, sillä jokainen rajatarkastaja toimii varmasti hieman eri tavalla. Mielestäni tätä asiaa voitaisiin parantaa esimiesten toimenpitein yhdenmukaistamalla toimintatapoja esimerkiksi jalkauttamalla isompi ryhmä aina ulos ajoneuvosta, jolloin puhuttaminen toteutuisi. Liikavainio toteaa myös tutkielmassaan, että mikäli henkilön varoja oleskelun kestolle ei tarkasteta, saattaa se aiheuttaa huomattavia kustannuksia valtiolle esimerkiksi sosiaalitukien maksamisena¹¹⁶.

Alkuperäisen idean mukaan, jossa pitkiä jonoja ja suuria henkilömääriä rajanylityksessä puretaan kaistatarkastuksen avulla, on outoa, että se kuitenkin ruuhka-aikoina kohtaa ongelmia henkilöstöresursseissa. Tämä on kuitenkin ymmärrettävää, sillä tasapaino on vaikea löytää liikenteen määrän ollessa vaihtelevaa ja tähänkin asiaan pystyy varmasti paremmin vaikuttamaan käyttökokemusten karttuessa koko mallista. Tällä hetkellä kuitenkin venäläisten liikenne on vähentynyt viimevuoteen verrattuna, joten kaistatarkastusmallin idea ja henkilöstöresurssit kohtaavat. Myös moniin mainitsemiini epäkohtiin pystyy tällä hetkellä puuttumaan paremmin henkilöstöresurssien mahdollistaessa esimerkiksi II-linjan tarkastukset useammin.

5.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkielmaani luoma teoriapohja etenkin nykyisen tilan kuvaamisessa kaistatarkastusmallista on luotu kapeahkon aineiston pohjalta, mutta pystyin luomaan syvyyttä tutkielmaan havainnoimalla rajanylityspaikalla sekä etsimään kehityskohteet haastatteluilla, eli sain empirialla korvattua aineiston kapeutta tutkielmassani. Haastattelukysymysten lähettäminen ennakoon aiheutti sen, että mielipiteet eivät välttämättä olleet pelkästään henkilöiden omia, vaan mahdollisesti ensimmäisen ja toisen linjan tarkastajilta sekä muulta henkilökunnalta koottuja. Tämä on mielestäni haastatteluaineiston arvoa parantava tekijä.

Omat ennakkokäsitykset ja kokemukset tutkimastani aiheesta olivat alussa mitättömät. On kuitenkin selvää, että opinnoissa nähdyt toimintatavat ja mallit eri maantierajanylityspaikoilla ovat muokanneet käsityksiäni aiheesta ja olen niiden perusteella muodostanut oman subjektiivisen tulkintani aiheesta. Näen omien kokemuksieni ja ennakkokäsitysten vähyys toimeen ohjaavana tekijänä siinä mielessä, että pystyin tutkimaan aihetta selkeästi tutkijan lasien läpi, eikä rajaupseerin halu puolustaa omaa järjestelmää saanut yliotetta missään vaiheessa.

¹¹⁶ Liikavainio, Janne: Rajatarkastusviranomaisen käännättämisen ja maahantulokiellon määräämiseen edellytykset ja kokonaisharkinta päätöksenteossa, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki, 2010, s. 25

Poimimani kehityskohteet näen luotettaviksi, sillä ne on tuotu esille useamman haastateltavan toimesta. Haastateltavat omaavat useita palvelusvuosia vanhan mallin parista ja ovat myös olleet mukana kaistatarkastusmallin alusta asti, jolloin uskon heillä olevan luotettavaa tietoa aiheesta, mutta kehityskohteisiin selvästi vaikuttavia tekijöitä ovat haastateltavien henkilöiden näkemyserot ja erilainen kokemustausta Rajavartiolaitoksen tehtävistä. Saavutin myös kehityskohteissa viidellä henkilöllä saturaation, jolloin useamman kuin viiden henkilön haastattelemisella en näe olevan suurta lisäarvoa Imatran toimintaympäristössä. Kuitenkin pitäisi haastatella muiden rajanylityspaikkojen henkilöstöä, sillä toimintatavoissa voi olla eroja esimerkiksi autokuntien jalkauttamisessa kentällä ulos ajoneuvoista. Kehityskohteet pystytään yleistämään myös muille valmistuneille kaistatarkastuskentille Kaakkois-Suomessa, sillä malli ja infrastruktuuri ovat samanlaisia.

Tutkimukseen vaikuttavat myös lähdeaineiston vähyys käsittelemästäni aiheen näkökulmasta. Teoriapohjaan ei saa vähäisen lähdeaineiston perusteella sellaista syvyyttä, kuin olisin halunnut. Uuden mallin tuoreudesta johtuen voi olla vaikeaa löytää kehityskohteita, jotka eivät ole tulleet esille hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Toisaalta monet kehityskohteista saadaan selville vasta käyttökokemusten perusteella, joten monet selvittämistäni kehityskohteista ovat varmasti sellaisia, joita ei suunnitteluvaiheessa ole osattu odottaa.

5.4 Jatkotutkimuksen aiheita

Rajatarkastusprosessista löytyy vielä tutkittavaa, sillä tutkielmani rajallinen laajuus ja määrittämäni kapea rajaus jättävät mielenkiintoisia elementtejä sen ulkopuolelle. Lisäksi kaistatarkastusmallin tultua käyttöön täysipainoisesti kaikilla Kaakkois-Suomen maantierajanylityspaikoilla saadaan käyttökokemuksia sen toimivuudesta. Mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita olisi:

1. Prosentuaalinen osa, joka menee ilman puhuttamista rajatarkastuksesta läpi, sillä tutkielmastani selviää vain se seikka, että sitä tapahtuu.
2. Laajempi tutkimus kaistatarkastusmallin toimivuudesta koko Kaakkois-Suomen rajavartiostossa ja ulottaa se myös lähtevään liikenteeseen.
3. Tutkia kaistatarkastusmallin vaikutuksia tilastollisesti esimerkiksi laittoman maahantulon taikka muun rikollisuuden lisääntymisen kannalta.
4. Tutkia käyttöön otettavan exit / entry-järjestelmän vaikutuksia luvattomien maassa oleskelujen selvittämiseen.

5.5 Lopuksi

Tutkielman tekeminen oli opettavainen prosessi, joka kolmannen opiskeluvuoden aikana antoi paljon esiymmärrystä opintoihini ja taas opinnot antoivat syventävää ymmärrystä tutkielmani aiheeseen. Työn tekeminen oli myös ensi askel tutkimuksen tekoon ja silmiä avaava kokemus siinä mielessä, kuinka laaja ja haastava aihepiiri on kyseessä. Aihe oli mielenkiintoinen sen tuoreuden takia ja oli mielekästä lähteä etsimään siihen kehitettävää konkreettisesti haastatteluvien kokemusten kautta. Aiheen tutkiminen jätti tiedon janon, josta on hyvä lähteä etsimään lisää tutkittavaa aihepiirin tiimoilta tulevaisuudessa.

LÄHTEET

1 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

1.1 Muiden viranomaisten asiakirjat

Kaistatarkastukset -toimintaohje, Rajavartiolaitos 2013

Rajatarkastusasemien organisaation, työvuororakenteen ja tarkastustaktiikan kehittämistyöryhmän loppuraportti, Kaakkois-Suomen rajavartiosto 2013

Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2013

1.2 Haastattelut

Haastattelu 1, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 19.11.2014, materiaali kirjoittajalla.

Haastattelu 2, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 19.11.2014, materiaali kirjoittajalla.

Haastattelu 3, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 2.12.2014, materiaali kirjoittajalla.

Haastattelu 4, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 4.12.2014, materiaali kirjoittajalla.

Haastattelu 5, Imatran rajanylityspaikka, tutkielmaan liittyvä teemahaastattelu 4.12.2014, materiaali kirjoittajalla.

2 JULKAISTUT LÄHTEET

2.1 Tutkimukset ja opinnäytteet

Liikavainio, Janne: Rajatarkastusviranomaisen käännättämisen ja maahantulokiellon määräämiseen edellytykset ja kokonaisharkinta päätöksenteossa, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki, 2010.

2.2 Kirjallisuus

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula: *Tutki ja kirjoita*, Tammi Jyväskylä, 2005

Huttunen Mika ja Metteri Jussi (toim.): *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*, Julkaisusarja 2, Taktiikan asiatietoa n:o 1/2008, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2008

2.3 Artikkelit

Vahteristo, Samuli: Imatralla rajanylitys sujuu entistä joustavammin, *Päällystölehti* 5/2014

2.4 Muut julkaistut lähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009).

Hallituksen esitys 6/2005 Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Rajavartiolaitoksen tiedotteet. (2014). VIS-viisumijärjestelmän vaatimat sormenjälkitarkastukset alkaneet Suomessa. Julkaistu 11.12.2014. Viitattu 16.3.2015.

http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/tiedotteet_rvle/1/0/vis-

[viisumijarjestelman_vaatimat_sormenjalkitarkastukset_alkaneet_suomessa_57184](http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/tiedotteet_rvle/1/0/vis-viisumijarjestelman_vaatimat_sormenjalkitarkastukset_alkaneet_suomessa_57184)

Rajavartiolaki 15.7.2005/578

Sisäasiainministeriön julkaisuja 42/2012, Kasvavan rajaliikenteen hallinta

Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä
19.10.2006/901

Valtionvarainministeriön julkaisuja 21/2014, Rajaliikenteen hallinnan tehostaminen sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin viranomaisyhteistyön edelleen syventäminen

LIITTEET

Liite 1 Keskeisiä käsitteitä

Liite 2 Haastattelukysymykset

Liite 3 Kaistatarkastuskenttä

Keskeisiä käsitteitä

*”Rajatarkastukset: Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavaa rajanylityksen tai rajanylitysaikomuksen perusteella toteutettavaa henkilön ja hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista ja henkilön kuulemistä (LRVL 1 LUKU kohta 2).”*¹¹⁷

I-linjan tarkastaja: Työskentelee kaistatarkastuspisteessä ja suorittaa rajatarkastuksen asiakkaille kaistatarkastustilan seinässä olevan luukun kautta.¹¹⁸

Ulkomies: Ajoneuvokentällä toimiva rajatarkastaja, jolla on suuri rooli liikennevirran profiloinnissa ja arvioinnissa. Havainnot hän välittää I-linjan rajatarkastajille. Ulkomies voi halutessaan myös ohjata ajoneuvoja tietyille tarkastuspisteille. Hän valvoo myös ulkoisesti ajoneuvon kuntoa: renkaat, valot ja yleinen kunto sekä myös kuljettajan ajokuntoa. Ulkomiehet voivat tehdä myös rajatarkastuksia mikäli ei tarvitse tehdä rekisterikyselyjä.¹¹⁹

*”Ulkotarkastus: Tarkastus, jossa I-linjan tarkastuksen jälkeen ajoneuvo ohjataan kaistalla tai kaistaparkissa tavaratilan sekä sisätilojen tarkastukseen kuljettajan ollessa ulkona ajoneuvosta.”*¹²⁰

Perinteinen rajatarkastusmalli: Matkustajat nousevat ajoneuvosta ja asioivat sisätiloissa rajatarkastuksen aikana. Tällä pystytään paremmin varmistumaan siitä, että kaikki matkustajat poistuvat ajoneuvosta.¹²¹

*”Hallinnollinen tutkija(oto): Vastaa työvuoronsa aikana rajatarkastuksiin liittyvien hallinnollisten päätösten valmisteluista ja tiedoksiannosta.”*¹²²

¹¹⁷ K-SR 2013, s. 4

¹¹⁸ RVL 2013, s. 12

¹¹⁹ Sama, s. 13

¹²⁰ K-SR 2013, s. 4

¹²¹ Sama, s. 6

¹²² Sama, s. 4

Haastattelukysymykset

1. *Prosessit*

- a. Mitä kehitettävää on mielestäsi I-linjan kaistatarkastustaktiikassa?
- b. Mitä kehitettävää on mielestäsi I-linjaan kuuluvassa ajoneuvojen tarkastuksessa?
- c. Mitä kehitettävää on mielestäsi II-linjan kaistatarkastustaktiikassa?

2. *Henkilöstö*

- a. Onko mielestäsi henkilöstöä tarpeeksi I-linjan kaistatarkastuspisteissä?
- b. Onko mielestäsi henkilöstöä tarpeeksi II-linjassa ulkona?
- c. Onko mielestäsi erikoistuneita asiakirjatutkijoita ja hallinnollisia tutkijoita tarpeeksi?
- d. Onko mielestäsi tauottamisessa ja työrytmissä I- ja II-linjassa kehitettävää?

3. *Infrastrukturi*

- a. Mitä kehitystarpeita on mielestäsi kaistatarkastuspisteissä?
- b. Mitä kehitettävää mielestäsi kaistatarkastuspisteiden välineistössä ja tietojärjestelmissä on?
- c. Mitä kehitystarpeita on mielestäsi jatkotoimenpidetiloissa?
- d. Mitä kehitettävää mielestäsi jatkotoimenpidetilojen välineistössä ja tietojärjestelmissä on?
- e. Mitä kehitystarpeita on mielestäsi tarkastuskaistoissa?
- f. Mitä kehitettävää on mielestäsi liikenteen ohjaamisessa I-linjaan?
- g. Onko liikenteen jakautuminen tarpeeksi tasaista kaistatarkastuskentälle?
- h. Mitä kehitettävää mielestäsi rajatarkastajien henkilökohtaisessa välineistössä on?

Kaistatarkastuskenttä

